

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

■ REDIBUJANDO FRONTERAS: LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

IGNACIO ANDRÉS FERNÁNDEZ²⁹

INTRODUCCIÓN:

Durante los últimos 400 años, el mapa mundial ha sufrido incontables modificaciones, debido a la naturaleza dinámica de la política internacional. Varios países, que en su momento se encontraban en el centro de los asuntos globales, hoy en día no existen más, o por lo menos no como en sus mejores épocas, y de las cenizas de algunos de ellos, han surgido también diversos Estados nuevos.

Es indiscutible que detrás de todos estos procesos de desaparición o transformación de actores estatales, se han encontrado siempre intereses perseguidos por las grandes potencias, las cuales, generalmente, han favorecido esto para mantener el statu quo. La creación de la República Oriental del Uruguay entre Argentina y Brasil, o del Estado Polaco entre Alemania y Rusia, son ejemplos de cómo las fronteras internacionales fueron redibujadas con una función geopolítica.

Sin embargo, las causas y el modo en que los grandes poderes han modificado los límites de diversas entidades políticas, no siempre fueron los mismos. Por eso, en el presente trabajo se buscará explicar cómo ha evolucionado la estrategia de la Fragmentación Territorial a lo largo del tiempo, citando distintos casos que nos provee la historia, y abordando como esta herramienta continúa utilizándose en el presente.

ORDEN INTERNACIONAL Y HEGEMONÍA

Para los fines de este trabajo, se ha optado por la utilización del armado teórico provisto por el paradigma realista de las Relaciones Internacionales, cuyo principal exponente es Hans Morgenthau. Desde esta perspectiva analítica, podemos sentar tres principios básicos que caracterizan al sistema internacional. En primer lugar, el enfoque estatocéntrico de las relaciones internacionales, por más de que exista una multiplicidad de actores, las interacciones más relevantes continúan siendo las interestatales. En segundo lugar, la naturaleza anárquica del sistema, entendiendo a este término como antónimo de jerárquica, es decir que no existe una autoridad superior a los Estados del mundo, sino que el destino de este se decide por distintas reglas implícitas o explícitas impuestas por estos. Por último, el famoso precepto de Morgenthau del “interés definido en términos de poder” que indica que cada acción de un Estado persigue distintos intereses, cuyo fin último es la maximización del poder, única manera de sobrevivir en un mundo anárquico e individualista (1997).

Otro concepto fundamental para el abordaje de este trabajo es el del *orden internacional*. Este es uno de los términos más debatidos dentro de las relaciones internacionales. Una de las acepciones más aceptadas de este concepto es la que nos ofrece Stanley Hoffmann (1987). Este autor dedica un capítulo de su obra a teorizar acerca del orden internacional. En primer lugar, nos habla del *orden social* entendido como “las normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del grupo social en cuestión” (Pág. 85). Además, explica que “el grupo social en cuestión es el medio internacional”. Para continuar llenando de contenido este concepto, más adelante agrega el de *medio interestatal* como parte del orden internacional y cuyo significado es el de “las relaciones que existen entre varias unidades que actúan sobre la escena mundial como las poseedoras del poder público y como la expresión de los deseos y aspiraciones de los individuos y grupos que la componen” (Pág. 87). De esta manera podemos entender al orden internacional como esas normas —explícitas o implícitas—, prácticas o procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales de las unidades que constituyen el medio internacional, y si decidimos quedarnos únicamente con el medio interestatal, entonces estas unidades son los Estados.

29 Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Lanús

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

La idea de los Estados como unidades protagonistas del orden internacional es ratificada por los tratados de Westfalia de 1648, aunque como bien explica Hoffmann, estos solo confirmaron algo que ya se venía dando hace un tiempo (Pág. 86). Justamente el primero de los órdenes que utilizaremos para analizar el uso de la fragmentación territorial como herramienta geopolítica, será el surgido de la Paz de Westfalia, aunque luego pasaremos a los que nacieron tiempo después, como el creado por los aliados a través del Tratado de Versalles en 1919, por la Conferencia de San Francisco que se celebró una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945, y por último el instaurado con la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría en 1991.

Antes de avanzar, es necesario entender también quiénes son los que imponen las reglas de juego de los distintos órdenes internacionales que han existido a lo largo de la historia, para esto, nos detendremos a analizar otro concepto que se encuentra de sobra en varias obras de la literatura política: la *hegemonía*.

A la hora de conceptualizar la hegemonía, es imposible pasar de largo los aportes del pensador italiano Antonio Gramsci. Para este autor, todos los tipos de sociedades con miembros diversos posee un integrante que ejerce un predominio sobre los demás, a través de un liderazgo moral, político e intelectual. Este liderazgo se obtiene por el consenso del grupo, quienes, además, comienzan a percibir los intereses del hegemón como propios (Alapin y Mariani, 1998).

Por su parte, Joseph Femia afirma que Gramsci entendía principalmente dos manifestaciones de supremacía de un grupo social por sobre los demás, la primera a través de la coerción y el uso de la fuerza, y la segunda influyendo sobre el comportamiento de los demás a través del consentimiento de estos (1981: P. 24). Femia en primer lugar indica que, para el intelectual italiano, la hegemonía se constituía de la segunda manera, aunque más adelante aclara que muchas veces se entiende a una combinación de estos dos factores –la dominación mediante el uso de la fuerza y la coerción, y el liderazgo moral– como las fuentes de la hegemonía (P. 25).

Las visiones de Gramsci sobre este término se enmarcan en el contexto de la lucha de clases en los primeros años de la experiencia comunista en la Rusia soviética, no obstante, esta caracterización de la hegemonía como un fenómeno propio de toda sociedad permitió su exportación a otras áreas de la ciencia política. La aparición de este concepto en las relaciones internacionales es difícil de rastrear, aunque podemos encontrar en un artículo publicado en *Foreign Affairs Latinoamérica* una descripción más específica de la disciplina para la hegemonía. En este escrito, se habla de una preeminencia mantenida por un Estado sobre los demás, sostenida por tres pilares: la preponderancia del poder, la voluntad de utilizarlo con fines específicos y un liderazgo fundamentado en el consentimiento explícito de sus pares (Morales Ruvalcaba, 2017).

La hegemonía dentro de las relaciones internacionales fue acuñada por diversos autores para explicar cómo algunos Estados fueron capaces de acumular tanto poder como para lograr moldear el orden internacional y las reglas de juego de este. La Francia de Richelieu, la Austria de Metternich, la Alemania de Bismark y el Reino Unido de los siglos XVIII, XIX y la primera mitad del siglo XX, son grandes ejemplos de actores que lograron ejercer la hegemonía para satisfacer sus intereses nacionales.

Como conclusión de este apartado podemos sintetizar lo expuesto en dos premisas básicas: la primera es que el orden internacional es el conjunto de reglas implícitas y explícitas que rige los destinos de la política internacional, y la segunda es que este es impuesto o configurado por los Estados que alcanzan la hegemonía, es decir, la preeminencia por sobre los demás. Los países que obtienen esta posición de liderazgo consentido deben mantenerla en pos de defender sus intereses y su seguridad, para esto recurren a diversas estrategias, como, por ejemplo, la fragmentación territorial de otros actores que representen un peligro para su supervivencia.

EL EQUILIBRIO DE PODER Y LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL

Antes de acceder al segmento principal de este artículo, es necesario realizar unas dos últimas paradas teóricas. Justamente ingresaremos en los dos campos de las relaciones internacionales que competen a este trabajo: la seguridad y la geopolítica.

Con respecto al primero de estos, existe un concepto fundamental que permite explicar de qué manera los Estados han diagramado distintas estrategias que no solo propician el mantenimiento de la seguridad internacional, sino que también impidan un conflicto a gran escala y un consiguiente cambio hegemónico.

En *Política entre naciones*, Morgenthau expone una primera teorización de cómo los Estados han buscado mantener una paridad de capacidades entre ellos para evitar las conflagraciones militares, el llamado *equilibrio* o *balance de poder*. Este concepto, novedoso en esa época, luego sería aplicado por cientos de teóricos para analizar el estado de la seguridad internacional en las distintas etapas de la historia.

Parafraseando al autor, este término hace referencia a una dinámica implícita en la que las unidades del sistema (Estados) impiden el crecimiento desmesurado de alguna de ellas, uniéndolos sus esfuerzos y amenazando con el uso de la fuerza en caso de ser necesario (PP. 187-192). El paradigma histórico más útil para ejemplificar esta situación seguramente continúa siendo la Europa post-napoleónica donde Prusia, Rusia, Reino Unido y Austria se comprometieron a aliarse en caso de que Francia quiera volver a desestabilizar a la región. Sin embargo, esta situación no solo se ajusta a los órdenes multipolares como el anteriormente mencionado, sino que Morgenthau acuña este concepto de balance de poder en el contexto bipolar de la segunda mitad del siglo XX. En el marco de la Guerra Fría, el equilibrio de poder fue utilizado para analizar las relaciones entre los dos bloques en pugna. La búsqueda de paridad de capacidades entre estos actores fue el motor de la carrera armamentística que mantuvo al planeta al borde del holocausto nuclear en más de una oportunidad, aunque muchos autores también afirman que el balance de fuerzas sostenido por ambos y la posesión de grandes capacidades nucleares por parte de ambos, fue la causa principal de que no haya existido una guerra general entre ambos bandos.

Ahora bien, es el momento de abordar la noción principalmente geopolítica de la *fragmentación territorial*. Esta es definida como una de las estrategias geopolíticas que las estructuras hegemónicas utilizan para salvaguardar su poder. Los actores que conforman esta hegemonía tienden a fomentar, cuando no ejecutar, la división física de Estados – generalmente de la periferia – en unidades más pequeñas, y por lo tanto débiles, para evitar que pongan en riesgo su posición (Pinheiro Guimarães, 2001: Pág. 34). El autor ejemplifica fácilmente con los casos de Yugoslavia, país cuya desmembración dio lugar al término *balcanización*, y la Unión Soviética luego de que los Estados Unidos se alzaran como los vencedores del conflicto bipolar.

Para encontrar una relación académica entre la fragmentación territorial y el equilibrio de poder que permita concluir esta parte del escrito, retomaremos la obra de Morgenthau una vez más. Cuando el académico norteamericano dedica un capítulo de su libro al balance de poder, se toma el tiempo de enunciar una de las máximas atribuidas a Julio César: *Divide et impera*, divide y reinarás. Con esta frase, el autor explica que, para el poder hegemónico, es mucho más sencillo mantener el statu quo del sistema manteniendo débiles a sus competidores manteniéndolos divididos, y cita el ejemplo de Francia velando por una Alemania dividida a sabiendas de que si este país se unificara, lo desplazaría de su posición (Pág. 198).

DIVIDE Y VENCERÁS: LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL A LO LARGO DE LA HISTORIA

Es importante aclarar, en primera instancia, que la categorización de los usos que ha tenido la fragmentación territorial en las distintas etapas de la historia será de acuerdo a los objetivos de esta estrategia, y no de la forma en la que se hace. No haremos un especial hincapié en los términos legales o políticos que entran en juego a la hora de fraccionar un territorio, sino en los fines que se han perseguido mediante estos.

Tomamos como primer caso de estudio al orden internacional creado con la Paz de Westfalia en 1648 porque es allí donde se ratifica el principio de soberanía territorial, alzándose la figura del estadista por encima de la jerarquía religiosa que lideró a Europa luego de la caída del imperio romano. La Guerra de los Treinta Años, que se desarrolló entre 1618 y 1648, tuvo como uno de sus más destacados participantes a los Estados alemanes reunidos en el Sacro Imperio Romano Germánico (SIRG), se podría afirmar que, antes de dicha conflagración, esta entidad política constituía la hegemonía en el viejo continente, supremacía fundamentada en la fe católica (Watson, 2002: PP. 138-150).

Del otro lado de la contienda, estaba el Reino de Francia, cuyo ingreso en el conflicto fue decidido por una de las figuras más significativas del siglo: el cardenal de Richelieu. Este noble francés, de rápido ascenso en la jerarquía política de su país, supo asumir el rol de primer ministro de Luis XIII, y desde allí declaró la guerra contra el Sacro Imperio en

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

nombre de la *raison d'etat* (razón de Estado)³⁰, arriesgándose también a un enfrentamiento contra la Iglesia Católica a la cual su nación veneraba. Ningún otro político hubiese tomado esa peligrosa decisión, pero la convicción de Richelieu se fundamentaba en lo mucho más riesgoso que significaba la expansión de los Estados germánicos que ya antes de 1618 amenazaban las fronteras galas. Una vez entrado en la guerra apoyando al bando protestante, la derrota no era una opción para el cardenal, ni para Francia.

Henry Kissinger, gran admirador de Richelieu —principalmente por su afinidad al realismo— resalta que una de las estrategias más importantes que este primer ministro realizó para maximizar las posibilidades de victoria a favor de su reino y desplazar a los alemanes de su posición hegemónica en Europa fue aprovechar las intrigas de los electores alemanes y fomentar la autonomía de estos en detrimento del emperador (1996: PP. 33-48). De esta forma se aseguró de que el SIRG quede fragmentado territorialmente en unidades más pequeñas, entre las cuales Prusia sería la más importante, pero no tanto como para competir contra la nueva hegemonía francesa en la Europa continental. La división que Richelieu provocó entre los Estados germánicos, no solo había eliminado las chances de que estos amenacen la supervivencia de Francia, sino que también había colocado a este país en una importante posición de privilegio. En este caso, la fragmentación territorial cumple en toda regla con el principio de *divide et impera*, el Estado francés había logrado la supremacía desgarrando la cohesión interna de su mayor competidor hasta su disolución definitiva como entidad unificada.

Un tiempo después, los miedos de Richelieu de que una Alemania unida sería una gran amenaza para su nación fueron ratificados cuando los Estados germánicos resultantes de la desarticulación del Sacro Imperio se unieron al estallar la Guerra Franco-prusiana en 1871, conflicto que desembocó en un nuevo periodo de hegemonía alemana. No contentos con devolverle la humillación a sus vecinos del oeste, la corona germana fue uno de los impulsores de una nueva conflagración en 1914, que esta vez conllevó a una victoria gala.

Después de estos eventos, los estadistas franceses decidieron que la única forma de asegurar su seguridad, sería volver a dividir a los belicosos Estados que acechaban sus fronteras orientales. Esta voluntad francesa no fue acompañada por Gran Bretaña durante las conversaciones de paz en Versalles. En esta reconstrucción del orden internacional, Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos, fue un actor esencial que sentó las bases para el próximo caso a analizar en este trabajo. En 1919, presionó a los vencedores europeos para lograr la autodeterminación de los pueblos que componían a la Rusia soviética y al imperio austrohúngaro, entendiendo que, al alcanzar este objetivo, las pequeñas naciones resultantes no tendrían razones para desestabilizar al continente, provocando el estallido de una nueva guerra (Kissinger: Pág. 154). Sin embargo, las consecuencias fueron peores, ya que el gobierno de Berlín no poseía un contrapeso en el este que impidiera sus ansias expansionistas, Alemania ya tenía la capacidad de cumplir con ellas, solo necesitaba una justificación: las numerosas minorías alemanas en estas débiles naciones. Estados Unidos era, en esta oportunidad, la potencia que buscaba fraccionar otros actores para mantener el statu quo, primero dividiendo a una de las potencias enemigas en la guerra anterior, y luego cumpliendo con los caprichos nacionalistas de las unidades surgidas. El problema fue que, por esta estrategia, se generó una nueva hipótesis de conflicto que solo fue prevista por el primer ministro británico Lloyd George, la de una gran cantidad de pequeños países poblados por miles de alemanes que estarían encantados de anexarse a su patria (PP. 168-169). El orden creado en Versalles volvió a mostrar el uso de la fragmentación territorial como herramienta moldeadora del mapa mundial a favor de la hegemonía, y varios años después caería víctima de este hecho, cuando Alemania ratificó los temores británicos y emprendió una campaña de anexiones imperialistas que conducirían a la Segunda Guerra Mundial. Este ejemplo no solo fue seleccionado por la variación de esta herramienta geopolítica, sino porque también demuestra el importante rol de las minorías extranjeras que conviven en un Estado recientemente dividido, y la especial atención que este elemento requiere, aunque en el futuro volvería a ser ignorado y por lo tanto se transformaría en una nueva hipótesis de conflicto.

Los ejemplos de cómo los integrantes de la estructura hegemónica global utilizan sus capacidades, tanto materiales como de negociación, para subdividir a otros actores estatales en unidades más pequeñas, que pueden citarse en este trabajo son miles. Finalizada la Segunda Guerra Mundial podemos mencionar los casos de Alemania, Yugoslavia o

³⁰ Este concepto hace referencia a la idea de que un Estado puede utilizar los fines necesarios para obtener un fin correspondido con su interés nacional, sin importar la naturaleza ética de los mismos. En este caso, la necesidad de asegurar la supervivencia de Francia ante la amenaza germánica, justificó el enfrentamiento contra los países que profesaban su misma fe.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

la Unión Soviética como lo más destacados, sin embargo, hay un caso que requiere una mayor atención y dedicación en estos segmentos finales, debido a que continúa llevándose a cabo en la actualidad.

En 1991, Ucrania y Georgia se sumaron al grupo de repúblicas socialistas que obtuvieron su independencia definitiva con la disolución de la URSS. Desde ese momento, Rusia ha anhelado volver a integrarlas bajo su mando, primero con una institución como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y luego yendo más lejos, apelando nuevamente a las minorías y a la fragmentación de territorios.

En ambos casos, el accionar fue similar, la instigación de grupos minoritarios rusos concentrados en algunas regiones de estos países, que buscaron su independencia al verse oprimidas por los gobiernos ucraniano y georgiano. De esta manera podemos ver el nacimiento de Abjasia y Osetia del Sur como repúblicas independientes en los 90 – Aunque no reconocidas oficialmente por la mayoría de la comunidad internacional– y de Crimea, Lugansk y Donetsk en 2014. En el caso de Georgia, Rusia es uno de los pocos países que ha reconocido el estatus independiente de Abjasia y Osetia del Sur, y se ha visto involucrada en una guerra por la autonomía de estas en 2008. En Ucrania ha recibido denuncias de apoyar a los insurgentes e incluso Putin admitió que puede haber personal de su país realizando tareas relacionadas a la esfera militar en dichas zonas (Kiselyova, 17 de diciembre de 2015).

Los motivos de Rusia para realizar estas acciones aún son confusos, ya que en ningún momento ha declarado directamente su interés de anexarlas, salvo el caso de Crimea que ya fue formalmente incluida dentro de la Federación Rusa. Aunque las minorías prorrusas en estas regiones si han expresado su voluntad de unirse a Rusia. Podríamos afirmar que la intención principal es debilitar a las naciones vecinas mediante la división de su territorio, pero que también puede existir un ánimo oculto de que Lugansk, Donetsk, Abjasia y Osetia del Sur corran el mismo destino que Crimea.

REFLEXIONES FINALES

Esta estrategia de fragmentar territorios persiguiendo algún interés escondido, data de hace siglos y aún al día de la fecha continúa siendo utilizada por las potencias de turno. Desde Richelieu, pasando por los vencedores de 1918 y llegando hasta la actualidad, podemos observar como las intenciones fueron variando pero el modo de actuar sigue siendo en esencia el mismo: reconfigurar el mapa mundial.

En los siglos pasados posiblemente haya sido más sencillo hacerlo por la falta de oposición que enfrentaban los ganadores de una guerra, pero en la actualidad, donde las guerras generales escasean, las potencias han tenido que buscar nuevas justificaciones. Por el momento, la defensa de minorías oprimidas esgrimida por Hitler en los años 30, y renovada por la Rusia del mundo contemporáneo, ha sido el argumento ideal. Cuando los aliados de principios del siglo XX instauraron un nuevo orden, demoraron en advertir este problema y eso tuvo grandes consecuencias, en la última década del siglo pasado parecieron cometer el mismo error y eso volvió a repercutir en la seguridad internacional provocando dos guerras violentas en 2008 y 2014.

Ignorar que actualmente se siguen fragmentando territorios, por la mera voluntad de las hegemonías mundiales y regionales, es igual de iluso que no atender a las posibles secuelas que esto produce en la seguridad internacional. Este trabajo solo se enfocó en una pequeña serie de casos, pero estos son suficientes para deducir que pensar en el corto plazo, sin prestar atención a los posibles efectos en el largo plazo, solo nos obliga a ver cómo estos eventos se repiten. Como bien dice una famosa frase atribuida a distintos autores: *“Quien no conoce su historia está condenado a repetirla”*.

BIBLIOGRAFÍA

- Alapin, H. y Mariani, V. (1998). Algunas consideraciones sobre el concepto de hegemonía (Material de uso interno). FPyCS. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Femia, J. (1981). Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process. Oxford University Press.
- Hoffmann, S. (1987). Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics. Westview Press.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA

Kissinger, H. (1996). Diplomacia. Ediciones B.

Morales Ruvalcaba, D. (2017). El fin del ciclo hegemónico de Estados Unidos. Foreign Affairs Latinoamérica. En <http://revistafal.com/el-fin-del-ciclo-hegemonico-de-estados-unidos/>

Morgenthau, H. (1997). Politics Among Nation: The Struggle for Power and Peace. Kalyani.

Pinheiro Guimarães, S. (2001). Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional. UFRGS, Contraponto.

Kiselyova, M. (17 de diciembre de 2015). Putin: Russia did have people in Ukraine doing 'certain military tasks'. Reuters. En <https://www.reuters.com/article/us-russia-putin-ukraine-idUSKBN0U019G20151217>

Watson, A. (2002). The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis. Routledge.